

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 2

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



A MAGYAR IDEGENJOG RENDSZERE ÉS AZ IDEGENJOGI (SZAK)IGAZGATÁS

A migráció mint emberi magatartás szabályozásának egyik legfontosabb területe a nem honos személyek jogállásának normatív keretekbe foglalása. Az idegenjog tágabb értelemben minden külföldihez sajátosan kapcsolódó szabályt magában foglal, míg szűkebb értelemben a közigazgatás különös részeként csak a beutazásra, tartózkodásra és a menedékjogi eljárásra vonatkozó normákat foglalja magában. Ezekhez kapcsolható még az állampolgársági eljárásra vonatkozó joganyag, amellyel így egy homogén, az idegenek sajátos jogi helyzetével komplex módon, önálló szakmai felelősséggel párosuló hatósági szakigazgatás jellegzetességei körvonalazhatók. E tanulmány az idegenjog adminisztratív rendszerét vázolja, elkülönítve egymástól azokat a jogterületeket, amelyek a nem honos személyek jogállásának legfontosabb terepnumait jelentik.

• • • • •

1. A MIGRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSA ÉS AZ IDEGENJOG

A vándorlás mint emberi magatartás, különböző társadalmi, gazdasági és ökológiai hatások vezérelte jelenség, amely – irányától függetlenül – közvetlenül befolyásolhatja egyes államok vagy államközösségek társadalmi és gazdasági rendszerét. Nem szorul bizonyításra, hogy milyen következményei lehetnek egy terület elnéptelenedésének ki- vagy elvándorlás révén, vagy épp ellenkezőleg, a fokozódó bevándorlás mennyire terhelheti meg egy adott közösség gazdasági és szociális ellátórendszerét. Egyszerűbben fogalmazva mind a kivándorlásnak, mind a bevándorlásnak számos kedvezőtlen hatása lehet kibocsátó és befogadó oldalán egyaránt.¹ Mindezeknél fogva a humán migráció szabályozása olyan szükségletként jelentkezik, amely egyrészt rendezi a vándorlók utazásának és tartózkodásának adminisztratív lehetőségeit, másrészt kidolgozza mindazokat a normákat, amelyek az adott közösség utazásával, avagy a közösségbe érkezők fogadásával (regisztrálásával), letelepedésével, nem utolsósorban a folyamatos vagy időszakos tartózkodás feltételeinek megteremtéséhez szükségesek.

A migráció szabályozása lényegében nem más, mint az emberi vándorlással érintett közösség (állam) hivatalos formában kifejezett akarata a közösségből történő kiutazásra, avagy a közösségbe nem tartozó személyek beutazására és tartózkodására vonatkozóan. A migrá-

¹ ILLÉS Sándor: *Időskori nemzetközi migráció*. Tullius Kiadó, Bp., 2013. 9.

ció kétarcúságából² eredően a kapcsolódó szabályozásnak egyfelől magában kell foglalnia – a mozgás szabadságán, így a tartózkodási hely szabad megváltoztatásának jogán alapuló – az adott közösségből kiinduló, vagy oda visszatérő vándorlás normatív kereteit, másfelől az érkezésre és az ott-tartózkodás módjaira és körülményeire vonatkozó rendelkezéseket.

A migráció jogalanyai körébe nemcsak az adott állammal állampolgársági jogviszonyban nem álló személyek (külföldiek vagy idegenek) tartoznak, hanem az utazni kívánó saját állampolgárok is. Ebből kifolyólag a migrációs jog, valamint a külföldiek beutazására és tartózkodására, illetve a nem honos személyek honos személyektől eltérő bármely jogállásának a szabályozása nem azonos természetű rendszerként jelentkezik. Egyszerűbben fogalmazva a migrációs jog és az idegenjog nem azonos módon értelmezhető fogalmak. Amíg előbbi a mozgás szabadságával, azaz valamely területre utazás, vagy az ott-tartózkodás, letelepedés szabad megválasztása, nem utolsósorban a kiutazás, kivándorlás jogával hozható közvetlen összefüggésbe, addig az idegenjog kizárólag az eltérő honosságú személyekre vonatkozó szabályozásban ölt testet. Más a jogalanyi kör, és – erre tekintettel – más a szabályozás célja is.

2. AZ IDEGEN MEGHATÁROZÁSA

A nem honos személyek szerepe és megítélése már a római jogban is az általánostól eltérő szabályozást igényelt: az idegenek egyfelől nem rendelkeztek a római polgár jogával, másfelől jogi helyzetük – egymáshoz képest is – különböző volt.³ Az idegen vagy nem honos személy meghatározása a XIII. századi angolszász jogból származó deniezen kifejezéssel kezdett el közelíteni a szó mai jelentéséhez. Ez olyan személyt jelölt, aki nem állampolgára annak az államnak, amelynek területén jogszerűen tartózkodik, azonban – a politikai részvételei jogok kivételével – hasonló polgári jogokat élvez, mint egy állampolgár.⁴ A deniezen esetben tehát olyan státuszról lehetett már beszélni, amely félúton van az állampolgár és a nem állampolgár között, és amit a külföldi az ország területén való tartózkodásra jogosító engedély birtokában szerezhetett meg.⁵

Az idegen fogalma a XX. században, az államhatárok ellenőrzés alá vonásával, a beutazás és a tartózkodás feltételeinek megteremtésével, a hontalanok és a nem jogszerűen tartózkodók fogalmi körével bővült. Napjainkban pedig – az Európai Unió tagállamaiban – az „idegen” vagy „külföldi” megnevezés használata már nem feltétlenül elégséges. E fogalmakon belül meg kell különböztetni a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők és családtagjaik személyi körét, valamint az ebbe a körbe nem sorolható harmadik országbeli állampolgárokat. Sőt, sajátosabb jogi megítélés alá esnek azok a harmadik országbeli külföldiek, akiket az adott tagállam menekültügyi hatósága vagy bírósága menekültként elismert vagy egyéb kiegészítő védelemben részesített.

2 HALÁSZ Iván: *A nemzetközi migráció és a közigazgatás*. Budapesti Corvinus Egyetem, Bp., 2011. 7.

3 Az idegenek római jogi kategorizálásával kapcsolatban lásd bővebben: BENEDEK Ferenc – PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Római magánjog*. Dialóg Campus Kiadó, Bp.-Pécs, 2013. 115.

4 ASZTALOS Zsófia: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*. PhD értekezés. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2009.

5 LŐRINCZ Aranka: Állampolgárság a Tizenötökben. *Magyar Jog*, 2007. 9. 573.

3. AZ IDEGENJOG DEFINIÁLÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI

Az idegenek vagy a külföldiek jogi helyzetének sajátossága, hogy kétféle – egyrészt származási államuk, másrészt a tartózkodási hely szerinti állam – felségjogának vannak alárendelve.⁶ A származási állam, polgára bárhol is tartózkodjon, megköveteli a feltétlen hűséget, a hazai jog követését a tartózkodási helytől függetlenül, a fogadó ország pedig szintén elvárja, hogy az idegenek tartózkodjanak a jogsértő cselekményektől.

Az idegenjog tágabb értelemben a külföldiekkel kapcsolatos jogszabályok olyan összessége, amelyek az adott állam jogszabályban rögzített állásfoglalását fejezik ki az állampolgársági kötelékben nem álló, de különböző társadalmi viszonyokban kapcsolatba került természetes vagy jogi személyek helyzetével (jogaival és kötelességeivel) összefüggésben.⁷ Ebben a megközelítésben az idegenjog normaanyagába tartozik minden olyan rendelkezés, amely tekintettel van az adott jogalany más állampolgárságára. Erre a jogrendszer valamennyi ágában találunk példákat. A külföldi státusz fontos lehet – az e tárgyban kiinduló alpnak tekintendő, a külföldiek beutazásával és tartózkodásával, a menedékjog kérelmezésével avagy a honosítással összefüggő alapvetően közigazgatási jogi (rendészeti jogi) kérdések mellett – a polgári jogban (tulajdonszerzés korlátozása, családjogi kérdések rendezése), a munkajogban (külföldiek foglalkoztatásának követelményei) vagy éppen a büntetőjogban (külföldi mint speciális alany, külföldiekkel összefüggő bűncselekmények nevesítése, külföldivel szembeni sajátos büntetőeljárás és büntetés-végrehajtási szabályok alkalmazása).

Az idegenjog szűkebb megközelítésben a külföldiekkel kapcsolatos igazgatási és rendészeti kérdések összefoglalására koncentrál. Ez az idegenjog adminisztratív megjelenése, amelynek célja, hogy a külföldiek jogállását a honos (belföldi) személyektől eltérően szabályozza. E körbe vonhatók azok a jogszabályok, amelyek a külföldiek beutazásával és tartózkodásával vagy letelepedésével, a menedékjog kérelmezésével és elbírálásával, a hontalanokkal (állampolgársággal nem rendelkezőkkel) összefüggő eljárással, az állampolgárság megszerzésével, illetve a nem jogszerűen tartózkodó külföldiekkel szembeni eljárással foglalkoznak. Az adminisztratív idegenjog tehát alapvetően a külföldiek igazgatására, a menedékjogi eljárásra (menekültügyre), az állampolgársági eljárásra (honosításra) és az idegenrendészetre terjed ki.

4. A MAGYAR IDEGENJOGI SZABÁLYOZÁS JELLEGZETESSÉGEI

A magyar jogrendszerben a külföldiekkel kapcsolatos jogi szabályozás mind általános (tágabb), mind adminisztratív (szűkebb) megfogalmazás szerint értelmezhető. Általános értelemben az idegenjogi szabályozás különböző természetű jogviszonyokra vonatkozik. Ádám Antal szerint a külföldieket érintő jogszabályok jogágazati jellegüket tekintve igen sokszínűek, azaz a magyar jogrendszernek szinte mindegyik ágzatában találunk olyan normákat,

6 BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: *Az egyén a nemzetközi jogban*. In: Hercegh Géza (szerk.): *Nemzetközi jog*. Tankönyvkiadó, Bp., 1989. 124.

7 ÉLÍÁS Pál: *A külföldiek jogi helyzetével kapcsolatos alapvető kérdések*. In: Konrád Edit (szerk.): *Idegenjog*. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Bp., 1987. 1.

amelyek bizonyos feltételek mellett külföldiekre vonatkoznak.⁸ Ez a helyzet az eltelt bő fél század és az időközben Magyarországon bekövetkezett rendszerváltoztatás ellenére sem változott érdemben. Sőt, az idegenjog általános jellege sem módosult.

A külföldiekkel kapcsolatos szabályozásban továbbra is találunk kollíziós, kizárólagos, sajátos és adminisztratív elemeket. Ezek közül a kollíziós (még pontosabban fogalmazva nemzetközi kollíziós) normák több szuverén állam jogi rendelkezéseinek összeütközése esetén arra ad választ, hogy – a nem magyar állampolgárságú jogalannyal összefüggésben – mely ország joga az irányadó.⁹ Kizárólagos jogi normákként jelentkeznek azok a szabályok, amelyek csak a külföldi jogalannyal szemben alkalmazhatók, míg sajátosak azok, amelyek esetében az általános jogi szabályozástól eltérő rendelkezések alkalmazandók. Mind a kizárólagos, mind a sajátos idegenjogi szabályozás példái megtalálhatók különböző (elsősorban a büntető- és a polgári jogi) jogágazatok rendelkezései között. Közös tulajdonságuk, hogy mindegyikük idegen jogalanyra vonatkozik, míg különbség, hogy a kizárólagos szabályozás esetében annak fogalmi és logikai természetéből fakadóan nincsen általános szabályozás, elentétben a főszabályokhoz kiegészítő normákként csatlakozó speciális szabályokkal.

Az idegenjog sajátos – fentebb szűkebb megközelítésű – területét jelenti az adminisztratív szabályok összessége. Ezek jellemzői, hogy egyrészt a közigazgatási jog különös területeként, kizárólag a nem magyar állampolgárságú személyek beutazásával, országon belüli tartózkodásával, át- vagy kiutazásával, menedékjogi eljárásával avagy a magyar állampolgárság megszerzésével foglalkoznak. Ezek is kizárólagos normák, mivel hasonló szabályokat honos személyekkel összefüggésben nem foglalmaznak meg, de az idegenjogi szabályok összességéhez képest szűkebb körűek, mivel nem foglalkoznak az idegenek egyéb jogviszonyaival. Mindezekre tekintettel az adminisztratív idegenjogi szabályok egy önálló zárt rendszert alkotnak, amelybe egyrészt speciális közigazgatási jogi szabályozás (igazgatás), másrészt a hatósági jogalkalmazás terén önálló intézményrendszer is tartozik.

5. AZ IDEGENJOGI IGAZGATÁS MINT SZAKIGAZGATÁS

A közigazgatás kategorizálásának egyik – Fábián Adrián szerint viszonylag könnyű – módja, ha különbséget teszünk általános és különös közigazgatás vagy szakigazgatás között. Más kérdés azonban, hogy napjainkban a közigazgatás szervezeti értelemben lényegében szakigazgatást jelent, mivel a közigazgatási szervek más-más közigazgatási területen látják el feladataikat, de ezeknek az ágazatspecifikus tevékenységeknek közigazgatás-tudományi és jogrendszerbeli egységét közös alap, a közigazgatás általános forgalmi rendje és elméleti struktúrája biztosítja.¹⁰ A szakigazgatások körébe tehát differenciált, az adott közigazgatási ágazatra jellemző és más ágazatban nem alkalmazott igazgatási módszerek és annak végrehaj-

tásáért felelős (sajátos hatáskörű) szervezetek tartoznak. Így jellemezhetők az adminisztratív idegenjog terrénumába eső feladatok és azok végrehajtásáért felelős szervek, szervezetek is. Erre tekintettel a külföldiek beutazásával, kiutazásával és tartózkodásával, a nemzetközi vagy kiegészítő védelem megadásával, az állampolgárság megszerzésével, nem utolsósorban az előbb felsorolt tárgyú normákkal összefüggő rendészeti szabályok alkalmazásával kapcsolatos sajátos hatósági, igazgatási tevékenység az idegenjogi igazgatásban mint szakigazgatásban foglalhatók össze. A szakigazgatás a külföldiekkel kapcsolatos jogalkalmazás tárgya és jellege szerint tovább bontható.

5.1. A külföldiek igazgatása

Közigazgatási jogi megközelítésben a szűkebb értelemben felfogott idegenjog egyik területét jelenti a külföldiek beutazására és országon belüli rövid avagy huzamosabb tartózkodására vonatkozó hatósági eljárásokat összefoglaló külföldiek igazgatása.¹¹ Fontos megjegyezni, hogy ez alapvetően támogató jellegű jogalkalmazást jelent, amely elsősorban a beutazáshoz és a tartózkodáshoz szükséges engedélyek megadásában, a mozgásszabadság érvényesülésének hatósági támogatásában realizálódhat. A mozgásszabadság alapvető jogforrása Magyarország Alaptörvényében keresendő, amelynek XXVII. cikke (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. Ez egyúttal a szabad mozgás és tartózkodás jogának alkotmányi meghatározása is, amely azonban a külföldiek igazgatása révén megvalósuló jogszerűséghez kötött.

A külföldiek igazgatását Magyarország uniós tagsága és a külföldiek fentebb már említett differenciálása miatt már nem lehet egyetlen jogszabályban regulálni. Első körbe a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek tartoznak, akikre alapvető jogforrásként az ún. Szmvtv.¹² és annak végrehajtási rendelete¹³ vonatkozik. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek a külföldiek privilegizált körét jelentik, akik a lehető legegyszerűbb körülmények között vándorolhatnak egyik tagállamból a másikba, és akik esetében a három hónapot meghaladó tartózkodás is csak bejelentkezéshez, illetve ennek során kiállított ún. regisztrációs igazoláshoz kötött.

A nem honos külföldiek másik körét az ún. harmadik országbeli állampolgárok alkotják. Az ő esetükben a beutazás és a tartózkodás – a vonatkozó jogszabályok¹⁴ értelmében – aszerint határozható meg, hogy a hat hónapon belüli tartózkodás meghaladja-e a három hónapot. A beutazás is külön feltételekhez kötött, a határ átlépésére közösségi szabályozás, az ún. Schengeni határ-ellenőrzési kódex vonatkozik. A beutazás általános feltételeinek az a har-

8 ÁDÁM Antal: A külföldiek fontosabb jogai és kötelezései a Magyar Népköztársaságban. *Jogtudományi Közöny*, 1961/6. 351.

9 MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp., 1997. 80.

10 FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás és szakigazgatás (A szakigazgatás fogalma, jelentősége)*. In: Lapsánszky András: *Közigazgatási jog*. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. kötet. Complex Kiadó, Bp., 2013. 20.

11 RÓZSÁS Eszter: *A külföldiek igazgatása és a menekültjog*. In: Lapsánszky András (szerk.): I. m. 173.

12 A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény.

13 A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet.

14 A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) és a végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet.

madik országbeli állampolgár felel meg, aki érvényes úti okmánnyal, szükség esetén érvényes vízummal rendelkezik, igazolja a tervezett tartózkodás célját és a megfelelő anyagi fedezetet, nem áll beutazási tilalmat elrendelő SIS (Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett) figyelmeztető jelzés hatálya alatt, és nem jelent veszélyt az EU-tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzeti kapcsolataira. A hat hónapon belüli három hónapot meghaladó tartózkodás céljából az a harmadik országbeli állampolgár utazhat be, illetve három hónapot meghaladó időtartamig az a harmadik országbeli állampolgár tartózkodhat Magyarországon területén, aki rendelkezik érvényes úti okmánnyal, három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító vízummal, a tartózkodás céljának megfelelő (tartózkodási, bevándorlási, letelepedési, ideiglenes letelepedési, nemzeti letelepedési, EK-letelepedési) engedéllyel, vagy EU Kék Kártyával, a vissza- vagy továbbutazáshoz szükséges engedéllyel, továbbá Magyarországon területén szálláshellyel vagy lakóhellyel.

A külföldiek harmadik csoportját a hontalanok jelentik. Az állampolgársággal nem rendelkező személyekkel kapcsolatos tételes jogi rendelkezések a harmadik országbeli állampolgároknak vonatkozó normaanyag speciális területét jelentik. A hontalansági igazgatás (inkább eljárás) célja megállapítani, hogy az eljárás alanya nem rendelkezik valamely állam saját joga szerinti állampolgársággal. Az eljárás Magyarországon területén jogszerűen tartózkodó kérelmező által az idegenrendészeti hatóságnál benyújtott kérelemre indul. A kérelmező az eljárásban személyesen vesz részt, meghallgatása kötelező, és a kérelmezőnek igazolnia vagy valószínűsítania kell, hogy egyetlen állam saját joga szerint sem rendelkezik állampolgársággal, így különösen a születési helye, a korábbi lakó- vagy tartózkodási helye, továbbá a családtagjai, illetve szülei állampolgársága szerinti állam vonatkozásában.

5.2. Menedékjogi igazgatás

Az Alaptörvény XIV. cikke expressis verbis határozza meg, hogy „(3) Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” Magyarország tehát nemzetközi jogi kötelezettségének eleget téve menedékjogot biztosít az arra rászoruló nem magyar állampolgároknak.

A menedékjog a nemzeti jogban az idegenjog speciális területévé értelmezhető, míg a nemzetközi jogban mint humanitárius jog jelentkezik. A nemzetközi jog alapja az 1951. évi Genfi Egyezmény, amely szerint az élvez menedékjogot, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatt üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti (hontalan esetében a szokásos tartózkodás helye szerinti) országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni. A menedékjog tehát a külföldiek – ezen belül a harmadik országbeli állampolgárok – egy újabb körét határozza meg. A jogi szabályozás általában nem tesz különbséget aközött, hogy az üldözéstől való félelem mikor – a származási ország elhagyását köve-

tően avagy még azt megelőzően – alakult ki. Megjegyzendő azonban, hogy a menedékjogból eredő biztonság nem jelenthet védelmet a jogszabályok rendes alkalmazásával és a jogszerűen felállított törvényszékek ítélkezésével szemben.¹⁵

A menekültek körében – minthogy meglehetősen heterogén csoportról van szó – a menekültek mellett meg kell különböztetni a menedékeseket, az ún. kiegészítő védelmet élvezőket (oltalmazottak) és a nemzeti védelemben részesülőket (visszaküldés tilalma hatálya alatt állók).¹⁶ Ezekről a státuszokról Magyarországon elsősorban a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Met.) és annak végrehajtási rendelete¹⁷ rendelkezik. A menekült jogállása a magyar állampolgársághoz hasonlítható annyi eltéréssel, hogy a menekült – a helyi közügyek gyakorlásán (helyi önkormányzati képviselői és polgármesteri választáson, helyi népszavazáson részvétellel stb.) kívül – választójoggal nem rendelkezik, illetve nem tölthet be olyan munkakört, nem viselhet olyan tisztséget, amelynek ellátását jogszabály magyar állampolgársághoz köti. A menedékjog ennél fogva jogcímet jelent a Magyarországon területén való tartózkodásra, és egyidejűleg védelmet nyújt a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen.¹⁸

Azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak veszélye, hogy származási országába való visszatérése esetén súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni oltalmazottkénti elismerésért, ezzel ún. kiegészítő védelemért folyamodhat. Kevés különbség van a menekültek és az oltalmazottak jogállása között.¹⁹ Az oltalmazott nem jogosult kétnyelvű (konvenció) úti okmányra, nem rendelkezik választójoggal, továbbá státusza öt évente felülvizsgálandó (míg a menekültstátusz határozatlan időre szól, csak akkor szűnik meg, ha a menekült magyar állampolgárságot szerez, vagy az elismerést a menekültügyi hatóság visszavonja).

Menedékesként azokat a személyeket kell elismerni és ideiglenes védelemben részesíteni, akik azért érkeztek Magyarországon területére, mert hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek. A menedékes státusa nem olyan kedvező, mint a menekültké vagy az oltalmazottaké, például csak a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerint jogosult munkavégzésre, illetve az ideiglenes védelem időtartama mindössze egy év.

A menedékjogi eljárás célja annak megállapítása, hogy a menekültkérelmet előterjesztő személy jogosult-e a menekült- vagy oltalmazotti státuszra, illetőleg származási országába visszaküldhető-e. Az eljárás alapja a menedékjogi kérelem, amely csak személyesen, alakisághoz nem kötött módon, bármely hatóságnál előterjeszthető. Az eljárási határidő hatvan nap, amely indokolt esetben egyszer harminc nappal meghosszabbítható. Az előzetes és részletes vizsgálati eljárásból álló menedékjogi eljárás során személyesen kell bizonyítania a

15 SZÉP Árpád: A menedékjog mint a büntetőjogi felelősségre vonás akadálya. *Büntetőjogi Szemle*, 2013/1–2. 48.

16 ÖRDÖG István: *Menedékjogi ismeretek*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Bp., 2012. 76.

17 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet.

18 RÓZSÁS Eszter: *A külföldiek igazgatása és a menekültjog*. I. m. 186.

19 LÉKÓ Zoltán (szerk.) *A migráció jogi kézikönyve*. Complex Kiadó, Bp., 2009. 23.

külföldi személynek, hogy a törvényben meghatározott ok(ok) folytán országának hatóságai üldözték, vagy nem tudták megvédeni az üldöztetéstől, és ezért nemzetközi védelemre jogosult. Az előzetes eljárás során dönteni lehet az eljárás folytatásáról, azaz a részletes vizsgálati eljárásra utalásról, avagy az eljárás megszüntetéséről vagy részletes vizsgálat nélküli elutasításáról. A részletes vizsgálati eljárás során a részletes meghallgatásra, szükség esetén szakhatósági állásfoglalásra, valamint országinformáció beszerzésére kerülhet sor, továbbá az eljáró hatóság kijelölheti az eljárás alá vont személy tartózkodási helyét is. Az eljárás során dönteni kell, hogy a kérelmező menekültként elismerhető-e, ha nem, a kérelmező oltalmazottként elismerhető-e, ha ez sem, fennáll-e a visszaküldés tilalma. Amennyiben a kérelmező a menedékjogi státuszra nem jogosult, de vele szemben visszaküldés tilalma áll fenn, úgy befogadotti státuszba kerül.

5.3. Állampolgársági igazgatás

Az állampolgársági jog hatályos forrásait a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (Ápt.) és a végrehajtására kiadott kormányrendelet²⁰ jelentik. Különös sajátossága e jogterületnek, hogy a jogalkalmazás során nemcsak a hatályos normaanyagot kell figyelembe venni, hanem mindazokat a jogszabályokat, amelyek valaha is érintették a magyar állampolgárságot.²¹ Szintén különös e jogalkalmazási terület abban az értelemben is, hogy – jól lehet lényegét tekintve ez is a közigazgatási jogalkalmazás és jogérvényesítés része²² – a közigazgatási kódex ún. kivett eljárásként kezeli, azaz az állampolgársági ügyekben az általános közigazgatási szabályok még másodlagos jogforrásként sem alkalmazhatók.

Az állampolgársági eljárás – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – önálló, sui generis eljárás, amelyet belföldön és külföldön (lakóhelytől függetlenül) is ún. állampolgársági kérelemmel kezdeményezhető. A magyar állampolgárság megszerzése egyébként történhet születéssel (családi jogállás rendezése) a leszármazási elv (ius sanguinis) alapján, honosítással, visszahonosítással és nyilatkozattal. A magyar állampolgárság pedig megszűnhet lemondással (ebben az esetben a magyar állampolgárság három éven belül visszaállítható), illetve visszavonással.

A honosítási, visszahonosítási ügyekben, a lemondás elfogadásáról és az állampolgárság visszavonásáról az Ápt.-nek az adott ügytípusra vonatkozó rendelkezése értelmében az eljáró hatóság (Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal) javaslatára, a miniszter előterjesztésére a köztársasági elnök dönt. A többi állampolgársági ügyben a miniszter adja ki a bizonyítványt, okiratot, illetve állapítja meg, hogy ezek kiadásának feltételei nem állnak fenn. A honosítási és visszahonosítási kérelemről, a lemondás elfogadásáról, továbbá a magyar állampolgárság visszavonásáról hozott köztársasági elnöki döntés ellen

²⁰ 125/1993. (IX.22.) Korm. rendelet.

²¹ Az állampolgársági igazgatással összefüggésben lásd bővebben: LŐRINCZ Aranka – PARRAGI Mária: *Állampolgársági jog és jogalkalmazás*. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Kar, Bp., 2013. 31.

²² TEMESI István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó, Bp., 2013. 250.

nincs jogorvoslat. A honosított a magyar állampolgárságot az eskü vagy fogadalom letételének napján szerzi meg. Az eskütételt követően a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal anyakönyvezi a honosított, visszahonosított személyek külföldön történt születésének és házasságkötésének tényét, továbbá az anyakönyvezésből eredő adatváltozásokat rögzíti a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban.

5.4. Az idegenrendészeti igazgatás

Az idegenrendészet a Magyarország területére engedély nélkül vagy meg nem engedett módon beutazó vagy Magyarország területén jogszerűtlenül tartózkodó nem magyar állampolgárral szemben indított hatósági jogalkalmazói tevékenység, feltéve, hogy nincs helye menedékjogi eljárásnak. Az idegenrendészet alapvető fogalmi ismérve, hogy kizárólag nem magyar honosságú személyekkel szemben indítható és csak abban az esetben, ha a külföldi beutazása vagy tartózkodása ellentétes a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel. A külföldiekkel kapcsolatos rendészeti tevékenység a rendészet egy sajátos típusa, amely – a rendészet általános meghatározásából kiindulva, annak közigazgatási és közhatalmú tartalmi elemeit szem előtt tartva²³ – a külföldi magatartásából adódóan megzavart rend helyreállítására irányul. Fontos azonban megjegyezni, hogy nincs helye idegenrendészeti eljárásnak, ha a jogszerűtlenül beutazó vagy tartózkodó külföldi menedékkérelmet terjesztett elő, hiszen ebben az esetben először a menedékjogi eljárást kell lefolytatni.

Az idegenrendészet szabályozásának is vannak alaptörvényi követelményei. A XIV. cikk (1) bek. szerint „*Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás.*” Az alaptörvény értelmében tehát a külföldi – a magyar állampolgároktól eltérően – kiutasítható, amelyet büntető- vagy idegenrendészeti eljárásban hozott határozattal lehet elrendelni. A kiutasítás azonban nem korlátlan, törvényben meghatározott akadály, hogy a menedékjoggal rendelkező külföldi nem utasítható ki, illetve abszolút tilalomként kell figyelembe venni non-refoulement elvét is. Az Alaptörvény XIV. cikk (2) bek. szerint „*Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.*”

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek privilegizált jogállása az idegenrendészeti jogalkalmazás terén is megjelenik. A mozgás és tartózkodás jogának korlátozására ugyanis csak az arányosság elvének betartásával és az érintett személy magatartására tekintettel kerülhet sor.²⁴ Ennek értelmében csak azzal a személlyel szemben alkalmazható kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom, akinek magatartása valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető értékére, különösen a közrendre, a köz- és nemzetbiztonságra vagy a közegészségügyre. (Az állandó tartózkodási joggal rendelkező EGT-állampolgár vagy családtagja Magyarország területéről csak nemzetbiztonsá-

²³ BALLA Zoltán: *Közigazgatás és rendészet. Új magyar közigazgatás*, 2013. 12. 20.

²⁴ RÓZSÁS Eszter: *Az idegenrendészet igazgatása*. In: Bencsik András (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2012. 45.

gi okból utasítható ki.) Beutazási és tartózkodási tilalmat azzal a személlyel szemben kell elrendelni, akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítésére Magyarország kötelezettséget vállalt, illetve akire vonatkozóan – a tilalom érvényesítéséről – az EU Tanácsa döntött.

A harmadik országbeli állampolgárokkal szembeni rendészeti szabályok alkalmazása keretében az országba való beutazás engedélyezésekor lehet dönteni a beléptetés megtagadásáról és a visszairányításról, belföldön a tartózkodás vizsgálatakor pedig idegenrendészeti előállítás, személyazonosság megállapítása érdekében visszatartás, indokolt esetben idegenrendészeti vagy kiutasítást előkészítő őrizet, végső soron beutazási és tartózkodási tilalom, kiutasítás és kitoloncolás rendelhető el. Az idegenrendészeti tevékenység része az is, hogy a rendészeti szervek (Magyarországon a rendőrség) nemcsak a schengeni külső határokon végez határellenőrzést, hanem a határterületen kívül is ellenőrizheti a külföldieket. Az ún. mélységi ellenőrzés a külföldiek magyarországi tartózkodása jogszerűségének megállapítására irányuló – jellemzően kockázatelemzés alapján, illetve szűrőpróbaszerűen végzett – kompenzációs rendőri intézkedés, célja nem határellenőrzés, és előkészítésében, végrehajtási módjában egyértelműen eltér a külső határokon történő személyellenőrzéstől.

6. ÖSSZEGZÉS

A migráció társadalmi jelentőségéből fakad, hogy annak jogi szabályozása nemzeti és nemzetközi szinten is elengedhetetlenül szükséges. Az emberek vándorlásával összefüggő szabályozás tágabb értelemben magában foglalja mindazokat a jogi normákat, amelyek az emberi vándorlással, a tartózkodási hely megváltoztatásával függnek össze. Funkciója, hogy hatékonyan reagáljon a ki- és beutazás aktuális helyzetére, egyúttal alkalmas legyen a migráció tendenciáinak befolyásolására.

A migrációs joganyag egyes területei egyfelől magához a mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztásának emberi jogához kapcsolódik, másfelől magában foglalja mindazokat a jogi rendelkezéseket, amelyek a külföldiek egyes jogviszonyaihoz kapcsolódnak. Ez utóbbi normák adják meg az idegenjog fogalmi kereteit. Ennek tágabb értelmezésébe minden olyan szabály belefoglalható, amelyek a nem honos személyek jogállását a honos személyektől eltérően szabályozzák, míg szűkebb megközelítésben az idegenjog a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos közigazgatási szabályokat jelenti.

Az adminisztratív idegenjog szabályozási területébe vonható egyfelől a külföldiek igazgatása, amely alapvetően a nem magyar állampolgárok jogszerű beutazását, tartózkodását és letelepedését szabályozó normákat foglalja magában, másfelől az üldöztetés elől menekülő harmadik országbeli állampolgárok védelembe helyezésére vonatkozó szabályok tekintetében a menedékjog, a magyar állampolgárság megszerzését meghatározó rendelkezések tekintetében az állampolgársági jog, valamint a jogszerűtlenül beutazó és tartózkodó külföldiekkel összefüggő joganyag tekintetében az idegenrendészet. Minthogy ezen idegenjogi területek mindegyikéhez sajátos igazgatás is kapcsolódik, összefoglalóan valamennyi igazgatási forma az idegenjogi szakigazgatás részeként is megjelölhető.